

# *Europa en la senda constitucional*

MIGUEL MARTÍNEZ CUADRADO \*

**A** lo largo del año 2003, ya metidos en el siglo XXI, los europeos nos encontramos tejiendo una Constitución para quinientos millones de ciudadanos dotada al mismo tiempo de sentido universalista. Sentido propio y universal en la medida que esa construcción es bastante original porque parte del pasado más remoto de la historia de las constituciones nacionales y de seis décadas de construcción de una sociedad avanzada en Derechos fundamentales —todavía anclados en la etapa de los Derechos humanos— y en el perfeccionamiento institucional de una arquitectura de poderes complejos, nacida a la vez de la convergencia entre el Derecho constitucional y el Derecho internacional.

\* Catedrático de Derecho Constitucional de la UCM

Por un interesante azar, en el año 2003 se recuerdan los cincuenta y cinco años del Congreso de la Haya, que cimentó la Europa en paz y gobierno de partidos del arco ideológico afín a las nuevas democracias, casi los mismos años del Tratado de Londres que genera el Consejo de Europa y las bases de la protección y garantías transnacionales de los derechos del hombre, o de la Constitución de la República federal de Alemania occidental, nacidos el año 1949. No pueden pasar tampoco inadvertidos las celebraciones de los Tratados de Roma de 1957 y de la acción política que lleva al fin de la IV República y el nacimiento de la V en la Francia de 1958. Ni por supuesto los veinticinco años de diciembre de 1978 a diciembre de 2003, en los que surge y evoluciona la Constitución española, la última de las revisiones en el constitucionalismo liberal y democrático de la historia parlamentaria española que comenzó en 1808 y promulga su primer texto en la Constitución de 1812.

Los ciudadanos europeos del nuevo siglo se preguntan con razón el porqué de una dinámica histórica que les hace estar en el corazón de hechos trascendentales durante una secuencia temporal larga y extensa, en sentido territorial y en el de la Europa de los pueblos. Una respuesta inicial puede hacerse basándose en dos referencias sustantivas:

La primera ha sido la capacidad de iniciativa que atrae a viejas y nuevas generaciones a un quehacer histórico, no pocas veces de signo contrario, pero desde hace por lo menos seis décadas, en una dirección común, a la vez de orden político y económico. La segunda es de naturaleza existencial. La Europa de la postguerra ha sido capaz de responder adecuadamente a las circunstancias internacionales promoviendo un singular orden existencial en las relaciones mundiales. Esta adaptación existencial no se ha hecho fácilmente ni en fácil concordia de voluntades, muy a menudo enfrentadas a fondo y por ideas e ideologías muy alejadas de un punto central de posible convergencia.

Los dos acontecimientos que marcan el tránsito al siglo XXI han sido sin lugar a dudas la caída, sin guerras relevantes, del imperialismo y modelo soviético de hegemonía. Y por otra parte la entrada en los conflictos visibles-invisibles desde el once de septiembre de 2001 en el contexto mundial. Lo que algunos llaman de otra manera la mundialización y otros contemplan como nuevo hegemonismo de la gran potencia mundial, cuyo declive desean mediante la fórmula del altermundialismo. Alternativa no muy precisa de otro orden mundial diferente del que se contempla en la primera década.

***España en perspectiva de XXV años de la Constitución de 1978... y de dos siglos de tradiciones constitucionales.*** Durante el período constituyente de 1975 a 1978, los ciudadanos españoles debatieron intensamente un nuevo contrato social y político para su futuro. Entendieron entonces que su Constitución enlazaba con el pasado, con los aspectos positivos del mismo sin olvidar los conflictos que les dividieron, y quiso incorporar los mejores aspectos políticos y de técnica jurídica del constitucionalismo comparado hasta aquella fecha. Los diputados y senadores constituyentes acuñaron para el preámbulo constitucional la expresión “sociedad democrática avanzada” como ideal para construir juntos el futuro de la nación, pueblos y comunidades diversos en una sola unidad

estatal soberana que continuase la historia española por los derroteros internos y externos que le convenían.

El tránsito de un régimen de excepción autoritaria a un régimen de plenitud democrática no fue fácil ni el camino estuvo sembrado de rosas. Pero una vez más, el viejo criterio del doctrinarismo liberal, convertido al doctrinarismo del principio democrático, pudo actualizar el viejo dicho de que “Las Cortes con el rey... El rey y las Cortes”, como en el pasado, eran capaces de abordar y resolver los negocios arduos del país. También una vez más, mediante el recurso a la soberanía popular y al concurso de la forma de Estado, resuelta como monarquía parlamentaria, permitió a los partidos políticos reales de la nación acordar, por gran transacción en las Cortes constituyentes de 1977, los grandes capítulos de cómo insertarse resueltamente en el futuro mediante una Constitución de consenso, en el que intervinieron los representantes libremente elegidos o designados en el Senado por el rey, y que fue aprobada por referéndum clamoroso el quince de diciembre de 1978.

La Constitución de 1978 abordaba en un capítulo preliminar y en su preámbulo, los valores, principios y grandes cuestiones nacionales, para continuar en la parte dogmática con la definición y extensas garantías de derechos fundamentales y libertades públicas, así como conceptualizar el Estado de derecho en su formulación más avanzada, como democrático y social, para convertir a España en una sociedad en vanguardia de dichos derechos en el plano europeo y mundial. El constituyente abordó el doble problema de la división horizontal y vertical de poderes, con la inserción de la Corona en el epicentro del poder moderador y en la tradición histórica, la colaboración de poderes sin perjuicio de su autonomía, las grandes políticas para los poderes públicos, el principio de igualdad de todos los ciudadanos ante la ley, y la revisión del código constitucional así como la inserción del Derecho internacional a través de Tratados, entre ellos los especialmente relevante del orden europeo surgido tras la II GM.

Resolvía o pretendió resolver conflictos y divisiones anteriores en terrenos de extrema densidad, como la religión en el Estado y su enseñanza, la forma de Estado y de gobierno, los conflictos de clases sociales derivados de la compleja sociedad agraria, industrial, de servicios o de la novísima sociedad de la comunicación y la información. Hubo de dar respuesta a las demandas extremas del regionalismo periférico y de las minorías lingüísticas, especialmente en el País Vasco, Cataluña y Galicia. Y sobre todo, mostró una inequívoca adhesión al sistema europeo de derechos humanos e integración. Lo que realizó a través de los correspondientes tratados de adhesión y al largo proceso de negociación con la Comunidad europea que desembocaría en la adhesión del Tratado de 1985.

La Constitución española de 1978 se inserta, además de en el concepto de las Democracias Parlamentarias Europeas, en el sistema que algunos expertos denominan Parlamentarismo Racionalizado. Lo que quiere decir que el sistema de gobierno dibujado por la Constitución, el constituyente y las leyes orgánicas que lo desarrollan, sigue la línea iniciada por las Constituciones alemana de 1949 y francesa de 1958, para romper con los modelos de parlamentarismo de asamblea y de indisciplina de partidos parlamentarios, con el correspondiente tipo de inestabilidad de gobiernos, propios de la II República española, de

las IV y III de Francia, o de la italiana hasta 1992. Los principios de representación y de gobernabilidad encontraron cabida en el sistema español, mediante los enunciados de la Constitución y las leyes orgánicas, que, como la electoral, han desarrollado un potente sistema de control normativo que ayuda a dibujar un sistema de partidos, orientado hacia el bipartidismo alternante, como en etapas anteriores o en la tradición anglosajona.

***La Unión Europea como proceso singular o la constitucionalización del Derecho Comunitario.*** Primero la CECA, después el Mercado Común, posteriormente las Comunidades y la Comunidad, hasta desembocar en la actual Unión, se han realizado mediante la confluencia de dos ideas de Europa y de dos técnicas de Derecho. La necesidad de una Europa unida sale de 1945 y del Congreso de La Haya de 1948. Los federalistas y soberanistas se enfrentan desde entonces en lo que cada uno considera ha de ser el proceso de construcción de la idea europea. Una tercera vía fue emprendida por los funcionalistas de Jean Monnet, Robert Schuman, Adenauer y de Gasperi en los Tratados de la CECA a los de Roma en 1957. Las técnicas utilizadas de atribución de competencias mediante transferencias parciales o fragmentos de soberanía, se acompañaron de dinámicas constitucionales atribuyendo el ejercicio de competencias a instituciones autónomas y dotándolas de medios, recursos y acciones propias, diferenciadas del ámbito nacional y superior al mismo. Ahí intervinieron principios y sentencias del Tribunal de Luxemburgo, que se encargó de hacer avanzar en los años sesenta, y posteriores, los principios de primacía del Derecho comunitario, el propio concepto de Derecho comunitario, su aplicación directa, y otros precipitados jurisprudenciales que acabaron por imponer a los Estados la idea y la práctica de un Derecho y unas políticas propias de la Comunidad y que los órganos y competencias propiamente federales, siempre en expansión, ejercieron desde la Comisión, el Consejo de ministros, el Tribunal o Corte y el propio Consejo europeo, sobre todo desde el impulso de los años setenta en que se reúne por lo menos dos veces por año y desde los años ochenta al menos el doble.

El Acta Única de 1987 y los Tratados posteriores de Maastricht, Amsterdam y Niza, llevan a sus últimos efectos el sistema mixto que a través de Conferencias intergubernamentales ha sido capaz de revisar y ampliar las competencias y las políticas de la Unión. Ya antes de Niza se forma la I Convención, y todavía antes se viene pidiendo en diversos foros, académicos, políticos e institucionales, la necesidad de pasar del sistema de Tratados, aunque se haya creado un espacio singular que denominamos siguiendo la doctrina del Tribunal, el Derecho comunitario, hacia un Derecho constitucional comunitario, propio de la Unión y que a la vez que toma referencias del sistema federal de otros casos internacionales, está haciéndose bajo presupuestos y procesos propios no de un Estado, sino de una Comunidad europea de Estados, ciudadanos y pueblos que nos adentran en un espacio estratégico nuevo. Ese nuevo espacio parte de la vieja divisa comunitaria sobre la que se ha labrado el conjunto comunitario. Esta divisa, acabar —el mercado interior único y la política económica y monetaria—, profundizar —extender la acción común a las políticas exterior, defensa, justicia e interior—, ampliar —a otros Estados—, llegó a sus límites en los años noventa, cuando en el Tratado de Maastricht se observa que es necesario avanzar en el plano propiamente constitucional. La ampliación de Doce a Quince ya suponía

determinados bloqueos y parálisis creciente en el sistema decisorio de las instituciones comunitarias. La perspectiva de ampliar al Este y al Sur, para incorporar a otros diez, doce o más Estados, no podía mantenerse en el modelo comunitario derivado de la técnica del Derecho internacional de Tratados y la salida no era otra que la evitada desde 1951 en la CECA hasta Niza, esto es, la vía constitucional o la de los sistemas federales de integración.

*¿Es la Constitución Europea un verdadero sistema constitucional de gobierno para la Unión?* Es quizá necesario recordar que la II Convención de 105 titulares y 105 suplentes, que ha trabajado en comisiones, plenos y mesa-presidium, durante casi año y medio, entre marzo de 2002 y julio de 2003, ha sido sobre todo, en su composición, un conjunto representativo de los parlamentos de 28 países y que en ella los gobiernos, el parlamento europeo y la Comisión, han tenido otros representantes. Acostumbrados al trabajo de elaboración parlamentaria, sus propuestas tienden a reforzar el papel de los parlamentos, europeo y nacionales, o de los órganos federales de la Unión, especialmente Comisión y Tribunal. El Consejo, que representa a los Estados, y el Presidium, han revisado a la baja las propuestas más avanzadas de la Comisión y presentan finalmente en Salónica y en Roma, no uno sino casi en la práctica dos textos, para que la Conferencia de Roma actúe con la menor revisión posible en el equilibrio o tejido previo de la Convención.

Conviene, sin embargo, añadir que a lo largo de los trabajos de la Convención han venido latiendo dos corazones y dos posiciones ante el futuro de la Unión. Por un parte, el que ha salido de la Convención, revisado por el Presidium y su presidente. De otro lado, el proyecto previo de Jacques Delors, el llamado “Penélope”, tejido de acuerdo con el presidente Prodi y los antiguos colaboradores delorianos de la Comisión. Este segundo proyecto alentaba y partía de la renovación de las ideas federalistas y avanzaba más en la iniciativa de una Comisión más representativa pero a la vez más moderna que la que finalmente pueda ser mejor controlada por los Estados a través del COREPER, comité de representantes permanentes o embajadores de las capitales, que ejerce el control a priori y es la puerta de entrada a la colegislación y a las políticas que presenta la Comisión.

El tercer tipo de propuestas se hará desde la fase diplomática de la CIG de Roma y los acuerdos, no fáciles, entre los miembros del Consejo Europeo, que se centran en al menos los siguientes problemas: Competencias y perfil del Presidente de la Unión y de un hipotético Ministro de Asuntos Exteriores, que hasta ahora ha desempeñado el español Solana como alto representante de la UE para la política exterior y defensa. Nueva dimensión de la Comisión, dividida en dos tipos de enfoques, el general o el recorte que presenta el presidium. Votos en el Parlamento y en el Consejo, que según el presidente Giscard, configuran un directorio de hecho de cuatro grandes países, los más poblados de la Unión, aunque en la práctica se retornaría a un directorio franco-alemán que rechazan todos los diecinueve países restantes, menos Bélgica y Luxemburgo, siempre en la línea de sometimiento a París.

La posición española de mantenerse en los equilibrios de Niza en votos al Consejo ha sido de coherencia en contra de la pretensión de un nuevo directorio y puede que obtenga finalmente satisfacciones a sus reservas para evitar otro tipo de dominación que no puede ser aceptada por la nueva Europa que ha alumbrado el resto de la Convención. Con sus luces y no pocas sombras.

***La Constitución europea se abre a otros espacios de vertebración continental e internacional.*** Quince años después de la crisis europea de 1989, los ciudadanos europeos poseen nuevos espacios de fronteras territoriales, la divisa europea que es ya la segunda en el orden mundial, el euro, y son la primera potencia en el plano del Comercio internacional. El Derecho comunitario necesitaba un marco superior de Derecho público y esa necesidad la cubre ampliamente el recién nacido Derecho constitucional comunitario que le otorga el texto amplio y complejo, pero más simplificado que el anterior del conjunto de una suma de siete tratados fundamentales y otros muchos complementarios, con los que se ha tejido la construcción comunitaria.

Al presentarse en términos constitucionales, la mole comunitaria ya no será un edificio tejido con materiales volátiles, sino que se asienta sobre pilares de piedra berroqueña que son los ámbitos competenciales, institucionales y de políticas federales o susceptibles de serlo, con una defensa y garantías de Derechos fundamentales que los Estados han de aplicar y respetar, y con la consagración de un modelo de gobierno que en las relaciones internacionales no operará sobre bases de intervencionismo sino sobre principios de cooperación avanzada para crear un orden internacional más justo y duradero que el de épocas pasadas.

Es posible que el texto constitucional no satisfaga viejas y nuevas aspiraciones federalistas y de altruismo internacional. Va sin embargo mucho más allá que el plano de la integración por pequeños pasos, o de la propia técnica comunitaria tradicional, y arriesga mucho para atraerse voluntades y zonas muy diversas en las tradiciones culturales y constitucionales de los Estados que integran la Unión. En diciembre, en Roma, es probable que el Consejo Europeo se ponga de acuerdo en lo sustancial y los europeos contemos con un Tratado Constitucional cuya envergadura será considerable en el plano interno, innovador, y en el internacional, verdaderamente clave para la dura etapa que vive el mundo del siglo XXI.